

0112-2015/CEB-INDECOPI

13 de marzo de 2015

EXPEDIENTES : N° 000485-2014/CEB y N° 000486-2014/CEB (ACUMULADOS)  
DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
DENUNCIANTES : BREVETES APURIMAC S.A.C.  
SAN CRISTOBAL DEL PERU S.A.C.

**RESOLUCIÓN FINAL**

**SUMILLA:** *Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° y en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y efectivizada en las Resoluciones Directorales N° 2507-2013-MTC/15 y N° 2193-2012-MTC/15, debido a que:*

- (i) Contraviene lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no estar destinada a comprobar las condiciones técnicas de las Escuelas de Conductores para obtener licencias de conducir (objeto del procedimiento), sino a asegurar el cumplimiento de obligaciones que podrían producirse por incumplimientos futuros, aspecto que tiene su propio procedimiento de ejecución en la ley.*
- (ii) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha acreditado la existencia de una ley que lo faculte a exigir cartas fianzas como medio para garantizar el cumplimiento del pago de multas y sanciones, contraviniendo así el Principio de Legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV° la Ley N° 27444 así como el artículo 61° de dicha Ley.*

**Asimismo, se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.**

**La ilegalidad de esta medida radica en lo siguiente:**

- (i) Se contraviene el artículo 23º de la Ley N° 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, según el cual los requisitos en materia de tránsito y transporte que emita el Ministerio deben ser aquellas establecidas en reglamentos aprobados por decreto supremo. En el presente caso, la exigencia cuestionada, que ha sido aprobada por Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 excede lo establecido en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.**
- (ii) Se contraviene el Principio de Legalidad de la Ley N° 27444, toda vez que no se ha respetado el marco legal vigente al establecer el requisito mediante la referida resolución directoral.**

**Se dispone la inaplicación a las denunciantes de las barreras burocráticas declaradas ilegales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BISº del Decreto Ley N° 25868.**

**De otro lado, se declara que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03. no constituye una barrera burocrática ilegal.**

***Ello, debido a que la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mencionado Reglamento establece que las Escuelas de Conductores deben cumplir con adecuarse a las disposiciones de la Resolución Directoral que establezca las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo. Por tanto, el Ministerio cuenta con competencias para disponer dicha medida, la cual no vulnera el marco legal vigente.***

***Asimismo, las denunciantes no han aportado indicios suficientes sobre la existencia de una posible barrera burocrática carente de razonabilidad, conforme lo exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal de Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC., por lo que se declara fundada la denuncia en este extremo.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

## **I. ANTECEDENTES:**

### **A. La denuncia:**

1. Mediante los escritos presentados el 31 de diciembre de 2014 y el 21 de enero de 2015, Brevetes Apurímac S.A.C. y San Cristóbal del Perú S.A.C. (en adelante, las denunciantes)<sup>1</sup> interpusieron denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio), por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en las siguientes medidas:
  - (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43º y en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte

---

<sup>1</sup> Mediante Resolución N° 0060-2015/CEB-INDECOPI, se admite a trámite la denuncia y se acumulan los expedientes de las denunciantes; ello, en razón de tener como denunciado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por cuestionar las mismas barreras burocráticas.

terrestre (en adelante, el Reglamento); y efectivizada en las Resoluciones Directorales N° 2507-2013-MTC/15<sup>2</sup> y N° 2193-2012-MTC/15<sup>3</sup>.

- (ii) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.
- (iii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

2. Fundamentan su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentran autorizadas para impartir los conocimientos teórico-prácticos requeridos para conducir vehículos motorizados de transporte terrestre<sup>4</sup>, habiendo cumplido para ello con todos requisitos señalados por ley para obtener dichas autorizaciones.
- (ii) El Ministerio, a través de las Resoluciones Directorales de autorización, les exige que en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización, presenten una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), conforme a lo señalado por el numeral 43.6) del artículo 43° y en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias

---

<sup>2</sup> Resolución de Autorización de Brevetes Apurímac S.A.C.

<sup>3</sup> Resolución de Autorización de San Cristóbal del Perú S.A.C.

<sup>4</sup> En el presente caso, las denunciadas fueron autorizadas para funcionar como Escuela de Conductores, mediante Resolución Directoral N° 2507-2013-MTC/15 del 19 de junio de 2013, en el caso de Brevetes Apurímac S.A.C., y mediante Resolución Directoral N° 2193-2012-MTC/15 del 06 de junio de 2012, en el caso de San Cristóbal del Perú S.A.C.; ambas con un plazo de vigencia de cinco (5) años.

de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre.

- (iii) Dicha exigencia vulnera lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, que señala que los requisitos de un trámite deben perseguir exclusivamente la finalidad del procedimiento respectivo; pues no está destinada a comprobar las condiciones técnicas de las Escuelas de Conductores, sino a cubrir multas y posibles sanciones que pudiera imponer el Ministerio en un futuro, vulnerando además el Principio de Legalidad.
- (iv) La mencionada exigencia es irracional, pues la finalidad que busca el Ministerio puede ser alcanzada mediante otros mecanismos menos gravosos, ello, debido a que la carta fianza tiene naturaleza de ser garantía privada en una relación de deudor a acreedor y no de administrado a Autoridad Administrativa.
- (v) El Ministerio se encuentra afectando sus derechos, los cuales se encuentran contenidos en la Constitución Política del Estado, en sus artículos 58°, 59°, 62° y 63°, que reconoce y protege la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, la libertad de contratar y el respeto a la igualdad de condiciones contractuales entre las inversiones nacionales y extranjeras.
- (vi) Las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, deben ser consideradas como barreras burocráticas debido a que son una limitación a las empresas que se encuentran en el mercado, pues de no cumplir con dichas imposiciones ya no podrán seguir operando, a pesar que sus empresas ya fueron debidamente autorizadas, por lo que estaría perjudicando su permanencia en el mercado, afectando así su derecho a la libre iniciativa privada reconocida por la Constitución Política del Estado y por el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
- (vii) En base al Principio de Predictibilidad, se deberá tomar en cuenta anteriores pronunciamientos en donde se haya declarado ilegal la exigencia cuestionada en el presente caso; y deberá ordenarse el pago de costos y costas del procedimiento.

- (viii) El artículo 62° del Reglamento dispone que las Escuelas de Conductores deben mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas, por tanto el Ministerio no puede exigir requisitos adicionales, como la presentación de un Expediente Técnico, y menos aún exigir condiciones que sean impuestas a través de una resolución directoral, pues ello, contraviene lo establecido por el artículo 23° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el mismo que señala que las nuevas condiciones de permanencia se deben crear a través de un decreto supremo y no de una resolución directoral.
- (ix) Según lo establecido por el artículo 61° de la Ley N° 27444, cualquier requisito, exigencia o prohibición que imponga el Ministerio, debe estar sustentado en sus facultades, sin poder considerar para ello facultades genéricas o no prohibidas.

**B. Admisión a trámite:**

- 3. Mediante Resolución N° 0060-2015/CEB-INDECOPI del 17 de febrero de 2015, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) resolvió, entre otros aspectos<sup>5</sup> admitir a trámite la denuncia y conceder al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 24 de febrero de 2015 y a las denunciantes el 2 de marzo del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación<sup>6</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

- 4. El 2 de marzo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos

---

<sup>5</sup> Mediante dicha resolución la Comisión resolvió acumular los expedientes de las denunciantes.

<sup>6</sup> Cédulas de Notificación N° 618-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 619-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio), y N° 616-2015/CEB y N° 617-2015/CEB (dirigida a las denunciantes).

actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.

- (ii) Las denunciantes no han acreditado que el Ministerio les haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya una barrera burocrática conforme lo dispuesto el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, trabas y restricciones a la Inversión Privada.
- (iii) La exigencia de presentar una carta fianza se sustenta en la necesidad de que las Escuelas de Conductores cuenten con solvencia económica que garantice que los exámenes se realicen de forma objetiva, buscando evitar irregularidades en los exámenes a los postulantes a una licencia de conducir, ello con el objeto de salvaguardar el interés colectivo de la ciudadanía, lo cual justifica la legalidad y la razonabilidad de la referida garantía.
- (iv) La exigencia de la carta fianza por el monto de US\$ 10 000,00 (Diez mil y 00/100 dólares americanos) tiene como propósito hacer más viable la cobranza de las multas que se les impongan como consecuencia de las infracciones que cometan los conductores, siendo un mecanismo de disuasión para que las escuelas de choferes no incumplan sus obligaciones y brinden el servicio de manera eficiente y adecuada.
- (v) Existen otros sectores en los cuales los ministerios también requieren el otorgamiento de una carta fianza como garantía para la protección del usuario y del Estado, como sucede en el caso de los casinos y tragamonedas.
- (vi) Las Escuelas de Conductores que pretendan acceder a una autorización deben demostrar solvencia económica, además de solvencia moral, técnica y profesional, dado que si una escuela tiene precariedad económica podría fácilmente cometer actos indebidos para captar más usuarios. Por tanto, deben asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

- (vii) La Ley N° 29005<sup>7</sup> tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las Escuelas de Conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre. Dicha ley establece como condición obligatoria para obtener una licencia de conducir que se cuente con la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por las Escuelas de Conductores, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (viii) Mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, el mismo que contiene las normas reglamentarias correspondientes a las Escuelas de Conductores.
- (ix) El literal g) del citado artículo 43° del Reglamento, establece la exigencia de contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.
- (x) Las Escuelas de Conductores que solicitaban su autorización para funcionar como tales, tenían conocimiento de la normativa, máxime si bajo declaración jurada se comprometieron a que en un plazo de 90 días calendario de publicada la resolución directoral, presentarían copia de pólizas de seguro de responsabilidad civil extracontractual. Es decir, lo que buscan las denunciante es que se les exonere del cumplimiento de las disposiciones vigentes.
- (xi) No existen derechos fundamentales absolutos, sino que éstos deben ejercerse en armonía con el interés común, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59° de la Constitución Política del Perú que establece que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, la seguridad y a la salud<sup>8</sup>. Asimismo el artículo 58° señala que la iniciativa privada es libre, sin embargo, el Estado debe corregir las distorsiones que se presentan en el mercado, por tanto, el Ministerio estaría actuando conforme a lo establecido en dicho artículo.

---

<sup>7</sup> Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores.

<sup>8</sup> El Ministerio cita el expediente N° 2235-2004-AA/TC del 18 de febrero de 2005 por Grimaldo Saturdino Chong Vásquez.



- (xii) Las disposiciones cuestionadas son necesarias para regular una mejor instrucción de práctica de los postulantes, los cuales requieren una adecuada formación orientada a la conducción responsable y segura de vehículos motorizados a nivel nacional.

## II. ANÁLISIS:

### A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>9</sup> del Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>9</sup>.
6. De acuerdo a la Ley N° 27181, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>10</sup>.
7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las

---

<sup>9</sup> **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26BIS<sup>9</sup>.**- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades.

<sup>10</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 20.-** De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (...)

20.2. Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales.<sup>11</sup>

## **B. Cuestiones previas:**

### **B.1 Cuestionamiento del Ministerio sobre la competencia de la Comisión:**

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
9. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
10. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen condiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.
11. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por las denunciantes.

---

<sup>11</sup> Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

## B.2 Del argumento constitucional de las denunciantes:

12. Las denunciantes han señalado que el Ministerio estaría afectando sus derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, los cuales se encuentran en los artículos 58°, 59°, 62° y 63° de la misma; en los que se reconoce y protege la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, la libertad de contratar y el respeto a la igualdad de condiciones contractuales entre las inversiones nacionales y extranjeras.
13. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
14. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
15. De ese modo, el argumento constitucional presentado por las denunciantes no será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.
16. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por las denunciantes en el extremo indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

## C. **Cuestión controvertida:**

17. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:
  - (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de

Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43º y en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y efectivizada en las Resoluciones Directorales N° 2507-2013-MTC/15 y N° 2193-2012-MTC/15.

- (ii) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.
- (iii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

#### **D. Evaluación de legalidad:**

D.1 Sobre la exigencia de presentar y renovar cada año una Carta Fianza Bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

18. La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el Ministerio cuenta con competencias de gestión para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir, de acuerdo al reglamento nacional correspondiente<sup>12</sup>. Dicha ley establece, además, que esta entidad

---

<sup>12</sup> Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre  
Artículo 16º.- (...)  
Competencias de gestión: (...)

cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir<sup>13</sup>

19. En virtud a dichas competencias, el Ministerio emitió el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC aprobó el “Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre”, a través del cual se estableció el siguiente requisito para solicitar una autorización como escuela de conductores:

**“Artículo 43º.- Condiciones de Acceso**

*Las condiciones de acceso para el funcionamiento de una Escuela de Conductores se clasifican en las siguientes: (...)*

**43.6. Condición Económica**

*Carta Fianza Bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el importe de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, renovable por períodos similares durante el plazo de vigencia de la autorización, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones como Escuela de Conductores contenidas en el presente reglamento.”*

20. Asimismo, a través de las Resoluciones Directorales N° 2507-2013-MTC/15 y N° 2193-2012-MTC/15, mediante las cuales se autorizó a las denunciadas a brindar servicio de escuela de conductores<sup>14</sup>, el Ministerio indicó en los Resuelve Cuarto y Quinto, respectivamente, lo siguiente:

*(...) La Escuela autorizada deberá presentar:  
(...)*

---

g) Mantener un sistema estándar la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.(...).

13 **Ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 23.-** Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; las disposiciones sobre licencias de conducir y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; así como las demás disposiciones que sean necesarias”.

14 Brevetes Apurímac S.A.C., y San Cristóbal del Perú S.A.C. fueron autorizadas con las Resoluciones N° 2507-2013-MTC/15 y N° 2193-2012-MTC/15, respectivamente.

*b) En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización como Escuela de Conductores, presentará el original de la Carta Fianza Bancaria, conforme lo señala el numeral 43.6 del artículo 43° de El Reglamento, bajo sanción de declararse la nulidad de la Resolución Directoral de autorización.  
(...)”*

21. La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece una serie de disposiciones generales en materia de simplificación administrativa que son de obligatorio cumplimiento para las entidades de la Administración Pública al establecer y tramitar procedimientos administrativos. Entre dichas disposiciones, se encuentra lo establecido en el artículo 39° de la mencionada ley, cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 39°.- Consideraciones para estructurar el procedimiento**

*39.1 Solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios.*

*39.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios:(...)*

*39.2.2 Su necesidad y relevancia en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido. (...).”*

(Énfasis añadido)

22. La citada disposición señala que los requisitos que establezcan las entidades para la tramitación de un procedimiento deberán ser únicamente aquellos indispensables para el pronunciamiento correspondiente, atendiendo a la finalidad del mismo. Así, los requisitos exigidos deben ser necesarios y relevantes para cumplir con el objeto del procedimiento administrativo y para poder emitir el pronunciamiento correspondiente. De tal manera, no podrán admitirse aquellos requisitos o exigencias que excedan la finalidad del trámite en cuestión o que sean ajenas a esta.
23. El Ministerio ha señalado que el objetivo de las Escuelas de Conductores es brindar los conocimientos técnicos y prácticos a los postulantes que pretenden obtener una licencia de conducir; por lo tanto, la finalidad de seguir un procedimiento de autorización para prestar el servicio de escuela de conductores, es otorgar este tipo de autorización a aquellas empresas que hayan acreditado el cumplimiento de las condiciones, requisitos y características que les permitan ofrecer este tipo de servicio (brindar conocimientos técnicos y prácticos a quienes postulan a la obtención de una licencia de conducir).

24. No obstante ello, el Ministerio ha indicado que la exigencia de presentar una carta fianza para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento para prestar el servicio de escuela de conductores integrales:
- Tiene sustento en autorizar el funcionamiento de quienes cuenten con una adecuada solvencia económica, a fin de evitar el incumplimiento de sus obligaciones y que se brinde el servicio de manera adecuada y eficiente.
  - Evita el acceso de empresas con precariedad económica, que podrían acceder fácilmente a actos indebidos con el objeto de captar una mayor cantidad de usuarios.
  - Las disposiciones cuestionadas son necesarias para regular una mejor instrucción de práctica de los postulantes, los cuales requieren una adecuada formación orientada a la conducción responsable y segura de vehículos motorizados a nivel nacional.
25. De la revisión de dichos argumentos, se aprecia que el Ministerio está evaluando aspectos que no se condicen con la finalidad del trámite de un procedimiento de autorización para prestar este tipo de servicio.
26. A criterio de esta Comisión, la exigencia cuestionada no es indispensable para obtener un pronunciamiento por parte del Ministerio sobre la aptitud del administrado para brindar un servicio de escuela de conductores, toda vez que no se ha establecido claramente un vínculo entre la necesidad y relevancia de contar con la carta fianza y las condiciones técnicas y profesionales necesarias para prestar el referido servicio. Además, el Ministerio no ha acreditado la manera en que la exigencia cuestionada es capaz de garantizar el correcto funcionamiento de las Escuelas de Conductores.
27. Las leyes vigentes otorgan al Ministerio facultades para fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales del ámbito de su competencia, a través de la detección de infracciones y la correspondiente imposición de sanciones<sup>15</sup>,

---

15

**Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 16º.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: (...)

**Competencias de fiscalización:**

1) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio, en el campo de la supervisión. Para tal fin, mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios."

previendo los mecanismos respectivos para ejecutar coactivamente las mismas<sup>16</sup>.

28. Además, el otorgamiento de una *carta fianza bancaria* no es un mecanismo contemplado para garantizar el cumplimiento de obligaciones legales, como sí lo es para garantizar el cumplimiento de obligaciones entre acreedores y deudores, dentro del marco de relaciones de índole privada.
29. En efecto, el Ministerio se encuentra facultado a exigir coercitivamente a las Escuelas de Conductores autorizadas, el cumplimiento de la normativa correspondiente, pudiendo no solo imponerles multas en caso de verificar algún tipo de infracción, sino inclusive disponer la suspensión y hasta la cancelación de las autorizaciones otorgadas<sup>17</sup>.
30. Por tanto, esta Comisión considera que el artículo 39º de la Ley N° 27444 no permite al Ministerio utilizar los procedimientos administrativos, a través de los cuales otorga autorizaciones, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, toda vez que ya existen los mecanismos de sanción y ejecución correspondientes.
31. De otro lado, las entidades administrativas están sujetas al Principio de Legalidad, lo que implica que las actuaciones y disposiciones que de ellas emanen, se encuentran limitadas al ámbito de facultades que la Constitución Política del Estado y las leyes les han otorgado<sup>18</sup>. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecida debe estar sustentada en las facultades del Ministerio, sin poder considerar para ello

---

Las demás funciones que el marco legal vigente y los reglamentos nacionales le señalen, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la presente Ley.

<sup>16</sup> Ver Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979.

<sup>17</sup> Ver Anexo del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, a través del cual se aprueba el Cuadro de Tipificación y Calificación de Infracciones e Imposición de Sanciones para las Escuelas de Conductores (Códigos A1 hasta A20).

<sup>18</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Título Preliminar**

**Artículo IVº.-**

(...)

**1.1º. Principio de Legalidad:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley N° 27444<sup>19</sup>.

32. A entender de esta Comisión, el Ministerio contraviene el Principio de Legalidad, debido a que no ha acreditado la existencia de una ley que le permita, a través de una carta fianza, asegurar el cumplimiento de obligaciones a las Escuelas de Conductores<sup>20</sup>.
33. Por lo expuesto, la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, como condición para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de Escuela de Conductores Integrales, constituye una barrera burocrática ilegal; en vista a que contraviene los artículos 39º y 61º de la Ley N° 27444 así como el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV de dicha norma legal.

D.2 Sobre las exigencias de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

34. Las denunciantes cuestionan la exigencia impuesta por Ministerio consistente en que las Escuelas de Conductores se adecuen a las características establecidas para los circuitos de manejo, contenida en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

---

<sup>19</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 61º.- Fuente de competencia administrativa**

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

<sup>20</sup> A manera de ejemplo, debe tenerse en cuenta que la exigencia de cartas fianzas dentro de trámites de otorgamiento de autorizaciones se sustenta en leyes que facultan expresamente a exigir tales garantías (como sucede en el caso de Casinos y Tragamonedas), a diferencia del presente caso.

35. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16<sup>o21</sup> y 23<sup>o22</sup> de la Ley N° 27181, y el artículo 4° la Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores<sup>23</sup>, el Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir de acuerdo al reglamento nacional correspondiente. Para tal efecto mediante decreto supremo podrá aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con el otorgamiento de licencias de conducir. Asimismo, dicha entidad se encuentra facultada para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en el país de acuerdo a sus normas reglamentarias.
36. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores. No obstante ello, debe verificarse que estas competencias se ejerzan en armonía con lo establecido en el artículo 23° de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> **Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**, publicada el 8 de octubre de 1999.

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

g) Mantener un sistema estándar la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente. (...).

<sup>22</sup> **Ley N° 27181**

Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; las disposiciones sobre licencias de conducir y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias**°. (Énfasis añadido)

<sup>23</sup> **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

Artículo 4°.- Del ente rector y de las autorizaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en las diferentes regiones del país, de conformidad con las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad, exigencias estas que deben ser las necesarias y suficientes para alcanzar el objetivo de la presente Ley.

(...)

<sup>24</sup> **Ley N° 27181**

**Artículo 23.-** Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por **Decreto Supremo** refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

37. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC)<sup>25</sup>, estableciéndose las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores:

**“Artículo 43°.- Condiciones de Acceso**

*Las condiciones de acceso para el funcionamiento de una Escuela de Conductores se clasifican en las siguientes:*

*(...)*

**43.3. Condiciones en Infraestructura**

*Contar con infraestructura propia o de terceros, que cuente con los siguientes ambientes mínimos:*

*(...)*

*g) Un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales **serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.***

*(...)” (énfasis añadido)*

**“Artículo 62°.- Condiciones de permanencia de la Escuela de Conductores**

*Las condiciones de permanencia para la operación de una Escuela de Conductores son las siguientes:*

**1. Mantener las condiciones de acceso con las que fue autorizada.**

*2. Mantener vigente la personería jurídica y no estar afecto a disolución o cualquier otra forma de extinción de la persona jurídica.*

*3. Mantener en su objeto social, la enseñanza y/o capacitación de los conductores de vehículos automotores de transporte terrestre, como actividad de la misma.*

*4. Mantener activo el Registro Único de Contribuyentes y que se señale en la actividad principal la enseñanza y/o capacitación.*

*5. Iniciar el servicio dentro del plazo de sesenta (60) días calendario de otorgada la autorización.*

*6. No recaer en imposibilidad técnica para seguir operando como Escuela de Conductores por carecer de recursos humanos, infraestructura, flota vehicular, equipamiento, pólizas de seguro vigentes y/o carta fianza bancaria vigente, luego de haber transcurrido un plazo de quince (15) días calendarios de formulado el requerimiento por la autoridad competente para que subsane la carencia.*

*7. Renovar la carta fianza en el plazo establecido, de tal manera que ésta se encuentre vigente por todo el plazo de la autorización.” (énfasis añadido)*

---

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; **las disposiciones sobre licencias de conducir** y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias”**. (Énfasis añadido)

<sup>25</sup> Publicado el 18 de noviembre de 2008.

38. Dentro de las condiciones de acceso, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º de la citada norma establece que para funcionar como Escuela de Conductores se debe contar con una determinada infraestructura, un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice sus prácticas de manejo. Asimismo, dispone que las características especiales del citado circuito serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT.
39. En el caso de las condiciones de permanencia establecidas en el artículo 62º del citado Reglamento, se parte del supuesto de que Escuelas de Conductores ya se encuentran funcionando en el mercado y deben de mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas. Sin embargo, la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mismo reglamento señala que dentro del plazo de noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establecerían las características especiales del circuito de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones<sup>26</sup> (condición de permanencia).
40. Posteriormente, el Ministerio emitió la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (modificada mediante Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15), que regula las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores<sup>27</sup> que deseen acceder o permanecer en el mercado, las mismas que fueron exigidas posteriormente a las denunciadas a través de los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.<sup>28</sup>

---

26

**Decreto Supremo 040-2008-MTC**

**Disposiciones Complementarias Transitorias**

**Sexta.-** Dentro de los noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones.

27

**Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de septiembre de 2013**

Artículo 1.- Características Especiales del Circuito de Manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores

Aprobar las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores, las cuales se encuentran establecidas en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Resolución Directoral.

28

El Oficio Circular y N° 011-2013-MTC/15.03 indica y exige que todas las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional deben cumplir con la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, bajo sanción de declararse la nulidad de sus autorizaciones por incumplimiento y las demás sanciones que les corresponda. De igual forma, mediante el Oficio Circular y N° 007-2014-MTC/15.03 el Ministerio reitera el requerimiento a las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional de cumplir con lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, incluida la documentación relacionada a los circuitos de manejo, de conformidad con las resoluciones mencionadas.

41. En tal sentido, vencido el plazo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, resultan exigibles las condiciones del circuito de manejo reguladas mediante la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, habiendo cumplido el Ministerio con la legalidad de fondo y de forma al aprobar las características contenidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15.
42. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI de fecha 11 de diciembre de 2014, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala) resolvió un caso similar utilizando el criterio antes señalado.
43. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, toda vez que el Ministerio cuenta con las facultades para imponer la medida y no se ha contravenido el marco legal vigente.
44. Finalmente, las denunciantes señalan que la barrera burocrática cuestionada se encuentra afectando su derecho a la libre iniciativa privada reconocida por el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
45. Al respecto, los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, establecen como deber del Estado garantizar la libre iniciativa, que consiste en el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, dentro de los límites previstos en la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales y las leyes.

**“Decreto Legislativo N° 757**

**Artículo 3.-** *Se entiende por libre iniciativa privada el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, en concordancia con lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las Leyes.”*

(Énfasis añadido)

46. Según dicho dispositivo, la posibilidad de realizar actividades económicas se encuentra determinada por los particulares y debe desenvolverse dentro de un ámbito *de libertad*, es decir, sometido únicamente a lo que limite expresamente el marco legal y constitucional vigente. Así, GUTIERREZ CAMACHO<sup>29</sup> señala que la libre iniciativa privada “*da pie a que cualquier ciudadano pueda encarar todo tipo de actividad económica, sin impedimento alguno, que no sea el dado por el propio ordenamiento legal*”.

47. Por ello, esta Comisión considera que la limitación a la iniciativa privada de las denunciantes, impuesta mediante la citada exigencia del Ministerio, es legal, debido a que dicha exigencia se ampara en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, la cual, no fue cuestionada en el presente procedimiento y por tanto no se evaluó su legalidad ni su razonabilidad.

D.3 Sobre la exigencia de contar con un Expediente Técnico, establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

48. Las denunciantes han cuestionado la medida impuesta por el Ministerio consistente en la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

49. Habiendo determinado en el análisis del punto anterior que el Ministerio cuenta con competencias para imponer este tipo de medidas, corresponde analizar si esta exigencia vulnera el marco normativo vigente y si cumplió con las formalidades de ley.

50. Para tales efectos, se debe precisar la diferencia entre aquellas exigencias impuestas por las entidades como requisitos en la tramitación de un

---

<sup>29</sup> GUTIERREZ CAMACHO, Walter. La Constitución Comentada, Editorial Gaceta Jurídica, 1era Edición (diciembre 2005) Lima-Perú. Página 796.

procedimiento, de las impuestas como condiciones o elementos de evaluación para aprobar o denegar una solicitud; entendiéndose a los requisitos como piezas documentales, y a las condiciones como los factores y aspectos de fondo que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado.

51. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores<sup>30</sup>, los mismos que han sido confirmados por la Sala<sup>31</sup>.
52. En el presente análisis nos encontramos ante un requisito, toda vez que el Expediente Técnico es una pieza documental que debe ser presentada a la entidad y no implica realización de un hecho material que deba ser evaluado por la administración pública que debe ser presentado para acceder o permanecer en el mercado como Escuela de Conductores.
53. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley Nº 27181 se otorgaron facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo<sup>32</sup>.
54. En el presente caso, el Ministerio ha establecido la exigencia del Expediente Técnico a través de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC-15. De este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley Nº 27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por Decreto Supremo, sino mediante Resolución Directoral.

---

30 Diferenciación reconocida en pronunciamientos tales como las Resoluciones Nº 0200-2009/CEB-INDECOPI y Nº 0039-2012/CEB-INDECOPI y Resolución Nº 0067-2014/CEB.

31 Ver Resolución Nº 1849-2012/SC1-INDECOPI recaída en el Expediente Nº 0129-2011/CEB  
Ver Resolución Nº 0701-2014/SDC-INDECOPI recaída en el Expediente Nº 000061-2012/CEB

32 **Ley Nº 27181**

**Artículo 23.-** Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por **Decreto Supremo** refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; **las disposiciones sobre licencias de conducir** y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias**. (Énfasis añadido)

55. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC<sup>33</sup>, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
56. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que toda autoridad administrativa debe actuar dentro de sus facultades y con respeto a la Constitución y a las leyes vigentes (Principio de Legalidad). Por tanto, el Ministerio ha vulnerado este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.
57. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

#### **E. Evaluación de razonabilidad:**

58. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las exigencias contenidas en los puntos i) y iii) del párrafo 1 de la presente resolución, constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las mismas.
59. Sin embargo, de acuerdo con la metodología aplicada por esta Comisión y con el referido precedente de observancia obligatoria, habiéndose determinado que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03, no constituye una barrera burocrática ilegal, correspondería proceder con el análisis de razonabilidad.

---

<sup>33</sup> Publicado el 18 de noviembre de 2008.



60. En el presente caso, las denunciantes no han aportado argumentos que cuestionen la razonabilidad de la citada exigencia.
61. Por tanto, conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, al no haber indicios que cuestionen la razonabilidad de la mencionada exigencia, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

**F. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:**

62. El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807<sup>34</sup> faculta a las Comisiones del Indecopi a determinar el pago de costas y costos en que incurran las denunciantes. Al respecto, el artículo 413° del Código Procesal Civil, el cual se aplicaba supletoriamente a los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas<sup>35</sup>, establece que el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Locales y demás entidades de la Administración Pública se encuentran exentas del pago de costas y costos<sup>36</sup>. En virtud a ello, la Comisión no ordenaba el pago de costas y costos a las entidades de la Administración Pública.

---

<sup>34</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del INDECOPI**

Artículo 7°.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI (...).

<sup>35</sup> **Ley N° 27444**

**Título Preliminar**

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

<sup>36</sup> **Código Procesal Civil**

**Artículo 413°.- Exención y exoneración de costas y costos.-**

Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos. (...).

63. Sin embargo, mediante la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2013 y vigente desde el día siguiente, se modificó el mencionado artículo en los siguientes términos:

*“Artículo 7°.- Pago de costas y costos.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.”*

*En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier comisión o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (...)”*  
(Énfasis añadido)

64. En este orden de ideas, el pedido de costas y costos de la denunciante se debe regir por las disposiciones contenidas en el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807, modificado por la Ley N° 30056, en cuanto le fuera aplicable.
65. Así, en la medida que el Ministerio ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas<sup>37</sup> y costos<sup>38</sup> del procedimiento en favor de las denunciadas.
66. El artículo 419° del Código Procesal Civil<sup>39</sup>, de aplicación supletoria, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe<sup>40</sup>.

---

37

**Código Procesal Civil**

**Artículo 410°.-** Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

38

**Código Procesal Civil**

**Artículo 411°.-** Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

39

**Código Procesal Civil**

**Artículo 419°.-** Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.  
El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

67. En consecuencia, el Ministerio deberá cumplir con pagar a las denunciadas las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan<sup>41</sup>.
68. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, las denunciadas podrán presentar las respectivas solicitudes de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417° y 418° del Código Procesal Civil y demás disposiciones pertinentes<sup>42</sup>.

#### **POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

#### **RESUELVE:**

---

<sup>40</sup> Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

<sup>41</sup> **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

**Artículo 118°.-** Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos

Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

<sup>42</sup> **Código Procesal Civil**

**Artículo 417°.-** Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

**Artículo 418°.-** Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

**Primero:** desestimar los cuestionamientos efectuados por las denunciantes y por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que fueron evaluados en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Brevetes Apurímac S.A.C. y San Cristóbal del Perú S.A.C. en los siguientes extremos:

- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43º y en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y efectivizada en las Resoluciones Directorales N° 2507-2013-MTC/15 y N° 2193-2012-MTC/15.
- (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

**Tercero:** disponer que se inaplique a Brevetes Apurímac S.A.C. y a San Cristóbal del Perú S.A.C. las barreras burocráticas declaradas ilegales, así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444.

**Cuarto:** ordenar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que cumpla con pagar a Brevetes Apurímac S.A.C. y a San Cristóbal del Perú S.A.C., las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida; o, sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, de ser el caso, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan, conforme a los términos señalados en la presente resolución.

**Quinto:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 26BIS<sup>o</sup> del Decreto Ley N<sup>o</sup> 25868.

**Sexto:** declarar que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1<sup>o</sup> de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 430-2014-MTC-15 y efectivizada en los Oficios Circulares N<sup>o</sup> 011-2013-MTC/15.03 y N<sup>o</sup> 007-2014-MTC/15.03, no constituye una barrera burocrática ilegal.

**Séptimo:** declarar que Brevetes Apurímac S.A.C. y San Cristóbal del Perú S.A.C. no han aportado indicios de carencia de razonabilidad respecto de la barrera burocrática consistente en la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1<sup>o</sup> de la referida resolución directoral; y en consecuencia, infundada la denuncia en dicho extremo.

**Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto; y con la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**